



Grupo de Estudios sobre
Publicidad Institucional, Política y Social

FELIU ALBALADEJO, A. (2004):

“Publicidad institucional y publicidad electoral”

en Mínguez Arranz, N. – Villagra García, N.
(eds), *La comunicación: nuevos discursos y perspectivas*, pp. 509-516. Madrid: Edipo.

Publicidad institucional y publicidad electoral.

Ángeles Feliu Albaladejo,

Universidad de Alicante

Resumen

La publicidad institucional puede tener unos efectos políticos, al margen de los que le serían propios, cuando coincide con campañas político-electorales de los partidos en el gobierno. A partir de un ejemplo tomado del entorno más próximo a la autora (las últimas Elecciones Municipales y Autonómicas en el ámbito de la Comunidad Valenciana), se pone de manifiesto el vacío legal existente o la insuficiencia de alguna de las disposiciones normativas en vigor, que permiten situaciones que parecerían difícilmente aceptables en otras condiciones.

Por otra parte, la comparación entre las Leyes de Publicidad Institucional de dos Comunidades Autónomas (Cataluña y la Comunidad Valenciana) muestra el tratamiento sustancialmente distinto que tendrían las campañas aquí consideradas, al amparo de una u otra disposición reguladora.

Palabras clave: comunicación política, publicidad política, publicidad institucional, campaña electoral

0. INTRODUCCIÓN

“Tu futuro, nuestro compromiso”

“Seguimos haciendo realidad nuestro compromiso”

“Cumplimos y avanzamos”

“Lo que cuenta es avanzar”

“Compromiso cumplido para avanzar en calidad de vida”.

Estos eslóganes pertenecen a distintas campañas difundidas en los meses previos a las elecciones autonómicas y municipales de 25 de mayo de 2003. Algunos de ellos habrán sido inmediatamente reconocidos como elementos de una campaña de publicidad política llevada a cabo por un determinado partido, a nivel estatal, tanto en fase pre-electoral como en período electoral. Otros, sin embargo, y a pesar de su estrecha semejanza con aquéllos,

no pertenecen a ninguna campaña política, sino a diferentes campañas de publicidad institucional desarrolladas, coincidiendo también en el tiempo, por distintas administraciones de la Generalitat Valenciana, gobernadas todas ellas por el mismo partido anunciante de las anteriores.

No parecen en absoluto casuales las coincidencias entre estas campañas. Y esta impresión se convierte en certeza cuando leemos la noticia (*El País*, 9 de enero de 2003) de que el presidente de la Generalitat Valenciana, José Luis Olivas, y Francisco Camps, uno de los candidatos a dicho cargo, mantuvieron el 8 de enero de 2003 una reunión de “coordinación” para lograr “una perfecta coherencia entre los mensajes de campaña y los mensajes del Consell”.

Este hecho, que no parece único ni aislado en el tiempo, ni privativo de una u otra fuerza política, invita a reflexionar sobre los límites entre la publicidad institucional y la publicidad electoral y política, como un caso particular de las relaciones entre la comunicación política y la institucional. Límites que, según ciertos usos, parecen algo más que difusos.

La comunicación de los actores políticos constituye uno de los tres pilares que conforman lo que actualmente muchos definen como comunicación política moderna, junto a los medios de comunicación social y la ciudadanía. Y esa comunicación proveniente del sistema político puede tener una doble naturaleza: por un lado nos encontramos con la comunicación producida por los sujetos implicados en la competición por el poder, expresión de un interés partidista, considerada generalmente como “propagandística”; por otro, con la proveniente de esos mismos sujetos políticos cuando actúan desde el ejercicio del poder, expresión de la acción de gobierno (comunicación institucional), tenida por puramente informativa y/o educativa. Ahora bien, en la práctica los límites entre estas formas de comunicación son cada vez más difusos, como resultado de la utilización que de ellas vienen haciendo las fuerzas políticas y los poderes públicos.

Por otra parte, cualquier campaña de interés público realizada por un gobierno tiene unos efectos “promocionales” para el partido político en el poder (MAZZOLENI, 1998). Otra cuestión será si tales efectos político-partidistas han sido buscados. Cuando se sostiene que el gobierno necesita estar permanentemente “en campaña”, utilizando las técnicas estratégicas y de creación de imagen propias de la contienda electoral, “para conseguir que los gobernados le sean adeptos” (CANEL, 1999:102) se está admitiendo en cierto modo la utilización partidista de la comunicación institucional. Sin embargo, si la comunicación de las instituciones públicas debe caracterizarse por la neutralidad, esa necesidad, admitida por algunos, de “hacer campaña” (en el sentido propagandístico) no sería del todo lícita.

1. PUBLICIDAD INSTITUCIONAL (EL EJERCICIO DEL PODER)

Esta utilización de la comunicación institucional en favor de quien gobierna es mucho más frecuente, si cabe, en tiempos próximos a procesos electorales. Y uno de los ámbitos en que se manifiesta con mayor claridad es el publicitario. En los últimos años han entrado en vigor distintas normas reguladoras de la publicidad institucional, en las que se contempla, con mayor o menor concreción y rigor, la posibilidad de su utilización partidista especialmente en período electoral. Así, la LEY 18/2000, DE 29 DE DICIEMBRE, POR LA QUE SE REGULA LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL EN CATALUÑA (en adelante, LPIC) señala en su preámbulo que

“es preciso que haya una separación clara entre la publicidad política vinculada a los procesos electorales, la publicidad que llevan a cabo las instituciones públicas con el objetivo de promover y defender los valores de la sociedad como la salud o la seguridad, y la publicidad de carácter meramente administrativo. Preservar esta distinción y regular la publicidad institucional son los objetos de la presente Ley”.

Y para evitar esa posible utilización de la publicidad institucional establece en su artículo 8 que

“Con el objetivo de no influir en la intención de voto de los ciudadanos, la publicidad objeto de la presente Ley no puede llevarse a cabo en el período comprendido entre el día de la publicación de la convocatoria de las elecciones y el día en que se celebran”,

excepción hecha, claro está, de las actividades publicitarias “relacionadas con la organización y desarrollo de los correspondientes procesos electorales”, que se ven reguladas de forma estricta, como veremos más adelante.

LA LEY 7/2003, DE 20 DE MARZO, DE PUBLICIDAD INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD VALENCIANA (en adelante, LPICV), por su parte, se limita a indicar, en su disposición adicional primera, que

“La realización de publicidad institucional en período electoral se ajustará a lo dispuesto por la legislación electoral”.

Lo que no es poco, pues pone de manifiesto de forma implícita los efectos electorales que pueden tener algunas de esas campañas.

Disposiciones como las citadas tienen un ámbito territorial de aplicación limitado y presentan diferencias sustanciales entre sí. En otras comunidades autónomas no existe norma reguladora alguna, como ocurre a nivel del Estado, pues la LEY 34/1988, DE 11 DE NOVIEMBRE, GENERAL DE PUBLICIDAD (LGP88) limita su ámbito a la publicidad comercial, como la LPICV misma indica en el apartado I de su preámbulo como justificación de su promulgación.

En el siguiente cuadro se resumen los contenidos de las disposiciones que estamos contemplando en lo que se refiere a la propia definición de publicidad institucional así como a su ámbito objetivo. Aunque las coincidencias –como cabía esperar- son muchas, existen algunas diferencias destacables. La primera es que la LPIC concibe la publicidad

institucional como una forma de publicidad social (la realizada por las instituciones públicas), orientada, por tanto, a los públicos (destinatarios y/o beneficiarios); la LPICV, por su parte, parece destacar preferentemente la naturaleza del ente emisor, lo que da lugar a que se incluya entre sus fines la “creación, difusión o mejora de la notoriedad e imagen de las instituciones democráticas y de las administraciones públicas” (V2), acercándose más al terreno de la publicidad corporativa.

COMUNIDAD VALENCIANA (LPICV)	CATALUÑA (LPIC)
La publicidad que realicen las instituciones, administraciones públicas y demás entes públicos de la Comunidad Valenciana comprendidos en el artículo 3 de la misma, a través de campañas destinadas a alguno de los siguientes fines:	Publicidad que llevan a cabo las instituciones públicas para promover y defender los valores y conductas que permitan consolidar la democracia, el bienestar social, la salud o la prevención y la seguridad.
V1 Difusión de las actividades, proyectos y resultados de la administración pública anunciante.	C1 Promover y defender la democracia y los valores de la sociedad, como el bienestar social, la cultura de la paz, la solidaridad y la salud.
V2 Creación, difusión o mejora de la notoriedad e imagen de las instituciones democráticas y de las administraciones públicas.	C2 Informar sobre los derechos y obligaciones de los ciudadanos o grupos de ciudadanos.
V3 Promoción genérica del consumo de productos y uso de servicios, o de específicos sectores económicos, propios del ámbito territorial de la administración anunciante.	C3 Informar sobre la existencia de las entidades e instituciones públicas, de las actividades que llevan a cabo, de los servicios que presten o de los productos que promocionen.
V4 Prevención y protección de la integridad física y material de los ciudadanos, y la promoción de la integración social.	C4 Informar de las actividades o proyectos llevados a cabo por la Administración pública en el ámbito de sus atributos y competencias.
V5 Sensibilización de los ciudadanos, fomentando conductas o hábitos para la convivencia y el bienestar social, el compromiso con determinadas causas y los valores de la democracia.	C5 Promover cualquier otro mensaje en el ámbito de las competencias u objeto social de la entidad, sociedad o persona jurídico-pública que promueve la comunicación.
V6 Difusión de los procesos electorales y fomento del ejercicio del derecho al voto.	

Lo que es de destacar es que ambas leyes vienen a regular no una actividad (la publicidad institucional) en el ámbito territorial de sus competencias, sino las actuaciones que llevan a cabo en este campo las administraciones de Cataluña o de la Comunidad Valenciana, según sea el caso. Las restricciones impuestas por la LPIC, por ejemplo, no serían de aplicación a la publicidad institucional realizada por el Estado y difundida en Cataluña.

2. PUBLICIDAD ELECTORAL (COMPETICIÓN POR EL PODER).

La LOREG entiende por campaña electoral “el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden a la captación de sufragios” (art. 50, apartado 2). Según lo establecido en el art. 53, no puede difundirse propaganda electoral durante el período comprendido entre la convocatoria de las elecciones y la iniciación legal de la campaña (treinta y ocho días después), que tendrá una duración de quince días. Parece que lo determinante a la hora de establecer el concepto de campaña electoral es el “factor tiempo”, como recoge en su definición HERREROS ARCONADA (1989:151):

“el conjunto de acciones comunicativas desarrolladas durante un período de tiempo previamente establecido, generalmente supeditadas a la dirección de un mando único y tendentes a conseguir unos determinados objetivos electorales a favor de una organización política, representada por sus candidatos”.

Este autor señala que para poder sobrepasar esos límites temporales legalmente impuestos, las fuerzas políticas utilizan “formas menos convencionales”, que puedan ser tenidas como propias de sus actividades comunicativas habituales, que no están limitadas por la LOREG (art. 53). Ahora bien, lo que encontramos en la práctica es la utilización, fuera de los plazos establecidos, de medios y mensajes publicitarios que se diferencian de los de la campaña propiamente dicha por el solo hecho de que en estos últimos se pide explícitamente el voto. Pero de las relaciones entre la precampaña y la campaña electoral nos ocuparemos en otro lugar, dado el carácter necesariamente limitado de esta comunicación.

Dado que nos interesan las relaciones entre la publicidad institucional y la político-electoral, nos centraremos en la consideración de la publicidad realizada en favor de los

partidos que pertenecen a lo que DEL REY (1989) denomina la *elite instalada*, la que en el momento de las elecciones está en el gobierno. Frente a la estrategia propia de la *elite alternativa* y del resto de partidos de la oposición, la suya se basará fundamentalmente en destacar los éxitos de su gestión. Y aquí aparece uno de los principales conflictos entre las formas de publicidad que estamos tratando, puesto que una campaña electoral de un partido en el gobierno podrá fácilmente coincidir con una campaña institucional que incida en el objetivo V1 del cuadro anterior (“Difusión de las actividades, proyectos y resultados de la administración pública anunciante”). Los posibles efectos de esta confluencia son mayores cuando ambas campañas coinciden o son próximas en el tiempo, bien porque la institucional se difunde durante el proceso electoral, bien porque la del partido se inserta en período de “precampaña”, como suele ser frecuente en los últimos tiempos.

3. DE ALGUNAS COINCIDENCIAS.

En el otoño de 2002 el Partido Popular lanzó una campaña publicitaria con los lemas “Cumplimos y avanzamos” y “Tu futuro, nuestro compromiso”, que tendría continuación, en la campaña electoral propiamente dicha, como muestran las siguientes imágenes.



Precampaña 1



Precampaña 2



Campaña 1



Campaña 2

Durante el mes de marzo de 2003, y coincidiendo con la difusión de algunas de las piezas de precampaña citadas, la Generalitat Valenciana insertó en varios medios de prensa escrita, entre otros, diversas campañas institucionales claramente coincidentes con los ejes de comunicación utilizados por el Partido Popular en sus campañas. En la primera de ellas (que se correspondería con el objetivo V2 de los antes señalados), aparece el siguiente texto:

“Lo que cuenta es avanzar.

Un proyecto tras otro. Una obra tras otra. Haz la cuenta y verás que estamos avanzando. (...). Para consolidar el presente y adelantar el futuro”.

Otra de las campañas institucionales (de la Conselleria de Cultura i Educació) incide en “los resultados de la administración pública anunciante” (V1), presentando los “Centros finalizados o puestos en funcionamiento durante los últimos días”, con el siguiente encabezamiento:

“Seguimos haciendo realidad nuestro compromiso”.

Por último, la Conselleria de Medi Ambient anuncia la inauguración de una planta de reciclado (V1) con una página en prensa diaria encabezada por el siguiente texto, destacado tipográficamente:

“Compromiso cumplido para avanzar en calidad de vida”.

Llama la atención a simple vista que en las tres campañas institucionales aparezcan los mismos términos fuertes que son el núcleo de las campañas político-electorales del Partido Popular:

Publicidad Institucional Generalitat Valenciana	Publicidad político-electoral Partido Popular
Compromiso cumplido para avanzar en calidad de vida Lo que cuenta es avanzar	Cumplimos y avanzamos
Seguimos haciendo realidad nuestro compromiso	Tu futuro nuestro compromiso Mi compromiso...

Tales coincidencias no parecen en absoluto fortuitas. La misma coherencia que existe entre las campañas institucionales, correspondientes a iniciativas de diferentes Consejerías del gobierno autonómico, se da entre ellas y las del partido en el gobierno. Lo que no es de extrañar, si recordamos la reunión mantenida entre los más altos representantes del gobierno y el candidato popular a la Presidencia de la Generalitat a la que hacíamos referencia al principio, y que había tenido lugar en enero de 2003. Esta reunión de coordinación tenía como objetivo “poner en sintonía las acciones del Consell con la estrategia de campaña del candidato”, según reza la noticia aparecida en la edición de El País correspondiente al 9 de enero.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN.

Obviamente, la LPICV, que entró en vigor el 28 de marzo del mismo año, no establece ninguna restricción en este sentido, por lo que este tipo de actuaciones no vulnera en absoluto la nueva norma. Habrá, seguro, quien de ello concluya que la dicha norma es insuficiente.

La LPIC, por su parte, establece en su artículo 4 un “código de conducta publicitaria”, cuyo primer apartado se refiere a “la utilización no partidista de la publicidad institucional” y dice así:

“Ninguna comunicación publicitaria institucional debe ser partidista, ni tener puntos de similitud con la publicidad que lleve a cabo ningún partido político para su propia imagen o la captación de afiliados. Siempre es preciso desmarcar claramente la publicidad institucional de la propaganda política. En este sentido, debe evitarse la confusión y coincidencia de las campañas institucionales con las campañas electorales, con excepción de las campañas institucionales referidas al propio proceso electoral”.

Más adelante, en el apartado 3 del artículo 8, se refiere a las actuaciones de los partidos políticos, que

“...tampoco pueden utilizar durante la campaña electoral eslóganes, simbología o elementos publicitarios identificables con las campañas institucionales”.

Quedan patentes, comparando ambas leyes, las sustanciales diferencias que presentan. Hasta el extremo de que si las coincidencias que estamos comentando se hubieran dado en Cataluña, en lugar de la Comunidad Valenciana, alguna de las campañas, cuando menos, habría transgredido flagrantemente las disposiciones legales en vigor. Y, desde luego, no parecería factible el llevar a cabo ninguna reunión de coordinación entre las distintas campañas.

No digamos nada de las situaciones que pudieran darse en aquellas Comunidades Autónomas del Estado en que existe una ausencia total de regulación al respecto. Ante la existencia de tal vacío legal, cabe el recurso a la autorregulación, que en este caso presenta unas dificultades añadidas que, en aras a la exigida brevedad y concisión, trataremos en otro momento.

Referencias bibliográficas

CANEL, M. J. (1999): *Comunicación política. Técnicas y estrategias para la sociedad de la información*, Madrid, Tecnos.

DEL REY MORATÓ, J. (1989): *La comunicación política*, Madrid, EUDEMA.

FELIU, E.- MARTÍN, M.- FELIU, A. (2001): “(Re)formas publicitarias en campañas electorales. En torno a la (des)regulación”, en BENAVIDES, J. – FERNÁNDEZ, E. (ed), *Valores y medios de comunicación. De la innovación mediática a la creación cultural*, Madrid, Edipo, pp.369-384.

HERREROS ARCONADA, M. (1989): *Teoría y técnica de la propaganda electoral. Formas publicitarias*, Barcelona, ESRP-PPU.

LEY 34/1988, DE 11 DE NOVIEMBRE, GENERAL DE PUBLICIDAD (LGP88).

LEY 18/2000, DE 29 DE DICIEMBRE, POR LA QUE SE REGULA LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL EN CATALUÑA, DOGC Nº 3300, DE 8 DE ENERO DE 2001 (LPIC).

LEY 7/2003, DE 20 DE MARZO, DE PUBLICIDAD INSTITUCIONAL DE LA COMUNIDAD VALENCIANA, DOGV Nº 4468, DE 27 DE MARZO DE 2003 (LPICV).

LEY ORGÁNICA 5/1985, DE 19 DE JUNIO, DE RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL, BOE 20/06/85, (actualizada a fecha 28/06/02) (LOREG).

LUQUE, T. (1996): *Marketing político*, Barcelona, Ariel.

MAAREK, Ph. J. (1995): *Marketing político y comunicación. Claves para una buena información política*, Barcelona, 1997, Paidós Comunicación.

MAZZOLENI, G. (1998): *La comunicazione politica*, Bologna, Il Mulino.

PALETZ, D: “Campañas y elecciones”, *CIC digital*, nº 3, en la siguiente dirección electrónica (URL): <http://www.ucm.es/info/per3/cic/cic.3ar11.html>.